

ПРЕДГОВОР

Током последњих година у Републици Србији предузето је низ корака у циљу унапређења правног амбијента. Интензивна регулаторна активност се очекује и у наредном периоду, не само да би се завршиле започете реформе већ и да би се домаћи прописи ускладили са *acquis communautaire*. Услед великог притиска да се регулаторни оквир у што краћем року измени, али и због низа других ограничења, постоји значајан ризик да се доношењем прописа не остварују жељени циљеви. У пракси то значи да нови прописи, односно регулаторне промене често:

- **стварају непотребне административне трошкове** и тиме смањују конкурентност привреде, инвестиције и запосленост;
- **стварају правну несигурност** због неусклађености с другим прописима или превеликих дискреционих права државних органа, чиме отварају простор за корупцију;
- **стављају приватни интерес испред јавног интереса** и тако иду у прилог одређеним интересним групама, при чему јавност није упозната с њиховим доношењем;
- **нису спроводиви** зато што недостају институционални капацитети, или зато што нису предвиђена одговарајућа средства за њихово спровођење или зато што нису сагледане тржишне и технолошке промене.

Наравно, сличне негативне последице јављају се и у другим државама, па се у многима од њих систематично приступа смањењу ризика од доношења лоших регулаторних решења. Већина држава чланица ЕУ и ОЕЦД користи **анализу ефеката прописа (АЕП)**, и то најчешће под називом *Regulatory Impact Analysis* или скраћено *RIA*.¹

Да би се отклонили неки од наведених проблема, изменом Пословника Владе 2004. године као прилог образложењу уведен је извештај о спроведеној анализи ефеката.² Од 2005. године припремљено је више од 300 нацрта закона са образложењима која су садржала и део који се односи на анализу њихових ефеката. Иако досадашњи резултати показују видљив напредак, у великом броју образложења нису адекватно дефинисани проблеми, многа не садрже анализу алтернативних регулаторних решења и готово по правилу не предочавају анализу трошкова и користи. Један од разлога је тај што се сматра да је анализа ефеката

¹ Поред *Regulatory Impact Analysis* уобичајено се користе и термини *Regulatory Impact Assessment (RIA)*, *Regulatory Impact Statement (RIS)* или *Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS)*. Док прва два термина означавају процес, друга два се односе на документ који настаје као резултат тог процеса и представља опис тог процеса.

² Видети „Сл. гласник РС“, бр. 100/05, 51/06 и 61/06. У међувремену је на снагу ступио нови Пословник Владе „Сл. гласник РС“, број 69/08. Новина се огледа пре свега у начину састављања образложења нацрта закона. Поред осталих елемената, у образложењима се наводи проблем који акт треба да реши, циљеве који се доношењем акта постижу, друге могућности за решавање проблема, поред доношења акта, као и због чега је доношење акта најбољи начин за решавање проблема.

прописа само још једна у низу формалности коју је потреба испунити приликом припреме образложења нацрта закона, а не корисно средство у доношењу одлука, а други је што већи број државних службеника није довољно обучен како да спроведе анализу ефеката прописа, односно како анализа треба да буде представљена. Стога, овај приручник представља један у низу корака у оспособљавању лица задужених за припрему прописа да на систематичан начин врше анализу ефеката регулаторних промена.

Основном циљу овог приручника, а то је **да вам покажемо како треба да спроведете анализу ефеката прописа, али и како да је адекватно представите**, прилагођен је и његов садржај. У првом делу приручника упознаћете се с тим **шта је анализа ефеката прописа**, која је њена сврха и које су користи од ње. У другом делу описујемо **процедурална питања** која намеће обавеза спровођења анализе ефеката. У трећем делу представљени су **кораџи спровођења анализе ефеката**, док ћете се у четвртом делу упознати са **основним методима који се користе у кораџима анализе ефеката прописа**. Редослед је могао бити и другачији, али нам се чинило да је у овом случају корисније почети од „обавезе“, а затим објаснити како се та обавеза испуњава.

По свом обиму, овај приручник је нешто опширнији од сличних приручника у другим, развијеним земљама зато што у Републици Србији не постоје други приручници и упутстава на које смо вас могли упутити и тако смањити његов обим, а и зато што смо сматрали да је много једноставније ако сав материјал који вам може бити од користи имате на једном месту. С друге стране, иако често користимо економске концепте, не објашњавамо детаљно релевантне економске појмове, пошто постоје бројни уџбеници економије у којима их можете наћи. Ради једноставности и да бисмо избегли дигресије, велики део материјала дали смо у анексима, које можете користити по потреби.

Приручник је структуриран тако да прати и програм обуке спровођења анализе ефеката прописа, која се спроводи у сарадњи са Службом за управљање кадровима. Материјал са обуке налази се на сајту www.ria.merr.gov.rs. Ту можете да нађете и додатне примере из праксе, матрице, друга документа, као и корисне линкове који вам могу помоћи да што боље припремите анализу, али и да оставите своје коментаре којима ћете помоћи у унапређењу квалитета анализе ефеката прописа.

Као узор при писању овог приручника користили смо приручнике за анализу ефеката земаља с најбољом применом АЕП и Приручник за анализу ефеката Европске Комисије³, али смо га прилагодили датим околностима. При томе смо нарочито у виду имали ограничења с којима се сусреће примена АЕП у Републици Србији, како у погледу капацитета државне управе, тако и у погледу постојећег правног оквира и економског окружења. Да бисмо вам што више приближили примену анализе у Приручнику смо дали примере из домаће праксе. Практични примери су представљени у оквирима, тако да ћете их лако уочити. Такође, напомињемо да је ово прво издање и да ће изложени материјал бити мењан у складу с новим искуствима у примени и предстојећим изменама правног оквира, којим би се прецизирали захтеви у погледу примене анализе ефеката прописа.

³ European Commission „Impact Assessment Guidelines“, SEC(2009) 92.

Велику захвалност дугујемо професору Колину Киркпатрику на бројним коментарима и корисним сугестијама, као и Марију Мартелију и Франческу Сарпију с којима смо водили програм обуке, која је добрим делом заслужна за овакав изглед Приручника. Коначно, посебно се захваљујемо Ан Ли за координацију у издавању овог приручника и Драгани Алексић на сатима које је посветила редакцији овог текста. Наравно, нико од њих не сноси одговорност за оно шта је и како је написано у коначној верзији овог приручника.

У Београду, јула 2010. године

Аутори